O parto da montanha

2006

Claudio de Moura Castro

Simon Schwartzman

Publicado em *O Estado de São Paulo*, 7 de julho de 2006

A presente nota focaliza a versão mais recente das propostas de reformar o ensino superior brasileiro. Inicialmente, oferece alguns comentários de natureza geral, passando depois a um exame mais específico dos dois documentos legais apresentados pelo MEC . Como nos anteprojetos anteriores, a atual versão não toca nas questões que seriam mais fundamentais para a educação superior brasileira, mas, diferentemente das outras versões, é muito mais modesto no que pretende alcançar, e muitas das medidas anunciadas ou propostas são menos significativas do que aparentam.

O panorama da reforma

Podemos iniciar a discussão lembrando o que a reforma deveria ser, mas não é. Apesar do lugar comum, vale repetir que o ritmo das mudanças sociais e econômicas se acelera em todo o mundo. Diante disso, não é surpresa que as instituições de nível superior necessitem acompanhar tais mudanças. Portanto, a idéia de projetos governamentais recalibrando o ensino superior é mais do que bem vinda e mesmo esperada. E no caso brasileiro, os equívocos já acumulados não são poucos.

Tal como nas versões anteriores, o projeto não avança nada, e na realidade retrocede, em relação ao que seriam as questões fundamentais do ensino superior em todo o mundo. O país não pode se escravizar a todos os modismos vindo de fora. Mas quando todas as nações bem sucedidas se movem mais ou menos na mesma direção e o Brasil em direção oposta, é bom parar e pensar. Será que só nós estamos certos?

Os países emergentes (Coréia, Cingapura, Malásia, Taiwan, Chile e outros), bem como a Europa (Processo de Bolonha), estão discutindo e implementando reformas. E todas elas têm em comum quatro linhas mestras.

I – A primeira é a *internacionalização* que consiste, entre outras coisas, na criação de universidades de padrão internacional e que operam como postos avançados do pensamento, ciência e tecnologia do país. É uma janela mais escancarada do país para o mundo.

O projeto, ao invés de mostrar preocupação com a necessidade de fazer com que o ensino superior brasileiro atue como uma porta de comunicação e participação no mundo globalizado, colocando ênfase em questões como a qualidade da pesquisa, a equivalência internacional dos títulos, os programas de intercâmbio e cooperação internacional, o projeto introduz uma medida espalhafatosa mas inócua contra o predomínio de proprietários estrangeiros em instituições privadas com fins de lucro, justificada como para "evitar que o investimento feito pela sociedade brasileira seja adquirido e desnacionalizado pelo capital estrangeiro descompromissado". É uma medida inóqua, porque não existem muitas instituições internacionais privadas que tenham interesse em ofecer seus serviços no Brasil, e a entrada de um pequeno número destas empresas no país, em um universo de milhares de instituições de ensino superior, só ameaçaria as instituições mais débeis e ineficientes, sobretudo privadas, que, com este projeto, têm sua reserva de mercado garantida. Não deixa de ser um paradoxo, para um projeto de lei que se caracteriza, aparentemente, por uma forte rejeição e hostilidade em relação ao ensino superior privado.

II - A segunda é a *diversificação* do ensino superior. Com a marcha inexorável em direção à universalização do ensino médio, o perfil dos graduados torna-se cada vez mais heterogêneo, seja em termos de aptidões acadêmicas ou interesses. Daí a necessidade de abrir o leque de alternativas de cursos a serem oferecidos no pós-secundário. Isso acontece no mundo inteiro, inclusive na América Latina, sempre mais retardatária em matéria de educação.

No lugar da diversificação, o projeto de lei estabelece – na realidade confirma - uma tipologia de instituições que já existe e que não passa de uma hierarquia, associada e direitos e privilégios conforme o número de programas e de professores titulados, sem nenhuma consideração os diferentes papéis que diferentes instituições deveriam desempenhar. O que distingue uma universidade de um centro universitário, pela lei, não são suas funções e vocações - instituições voltadas à pesquisa, ao ensino técnico, ao ensino de graduação, a determinadas áreas de conhecimento, a determinadas regiões, em diferentes combinações - mas o número de cursos e professores titulados – por exemplo, só pode ser universidade quem tiver 16 ou mais; se for universidade especializada, pelo menos 10; se for centro universitário, 8 cursos de graduação, etc. O único efeito desta numerologia é regular os privilégios das instituições, seu grau relativo de autonomia, e é fácil antever instituições buscando montar ou adquirir cursos às pressas para ter acesso a estes privilégios.

O projeto não menciona a importância da formação tecnológica de nível superior, e abandona a idéia da criação de um primeiro ciclo de estudos gerais ou tecnológicos, que está sendo implantado na Europa a partir do Processo de Bologna, e que foi objeto de um estudo e recomendações específicas da Academia Brasileira de Ciências. Os

tecnólogos estão lá, apenas quando se descreve a máquina administrativa que vai lidar com eles. O máximo que se chega a dizer é que "respeitando ... a diversidade..." . Ora, temos um ensino monolítico, onde ano após ano se prega o mesmo modelo de ensino e pesquisa indissociáveis para todos. E a proposta insiste na mesma tecla, embora o imperativo da pesquisa para todos esteja mais matizado, pois aparece e desaparece aqui e acolá. Mas é ainda um mesmo ensino para todos, com alguma impaciência para com os que não emulam a universidade de pesquisa.

III - A terceira é a *eficiência e eficácia* das instituições de nível superior: usar bem os recursos de que dispõe, e conseguir os objetivos que são de sua responsabilidade. As propostas e discussões internacionais são pródigas em ideias de como obter mais resultados, de como evitar desperdícios e de como financiar melhor as máquinas que produzem ensino superior.

O tema da eficiência no uso dos recursos públicos não parece precoupar as autoridades do Ministério da Educação. O projeto reafirma o princípio da gestão colegiada e "democrática" não só nas instituições públicas, como também nas privadas, uma forma de gestão que é reconhecidamente ineficiente para tomar decisões que possam contrariar interesses estabelecidos no interior das instituições. As universidades mais bem sucedidas e mais dinâmicas, em todo o mundo, combinam mecanismos de representação e participação de professores e estudantes com o fortalecimento de núcleos gerenciais capazes de tomar decisões e gerenciar com competência e eficiência os recursos sob sua responsabilidade. Em termos de eficácia, as altas taxas de abandono dos cursos por parte dos alunos, a inadequação dos currículos, a qualidade da pesquisa, nada disto aparece como preocupação. É verdade que o Ministério da Educação está buscando implantar uma nova sistemática de credenciamento e avaliação do ensino superior para o país, cuja viabilidade ainda está por ser vista (e que nao conseguiu levar a contento sua principal iniciativa, que foi a de transformar o antigo Exame Nacional de Cursos no atual Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE). Mas seria de se esperar que, em um projeto de reforma que ambiciona refundar o ensino superior do país, houvessem propostas mais específicas sobre como tornar as instituições mais responsáveis pelo uso eficiente e eficaz de seus recursos.

IV - A quarta é o *cofinanciamento*. Com a demanda crescente pelo ensino superior - que produz benefícios privados importantes para os que se graduam - o setor público não pode continuar arcando sozinho com seus custos, que são crescentes, e competem com outras necessidades – a educação básica, a saúde, a previdência social. Os governos continuam financiando o ensino superior, mas de forma seletiva. Esperam que os estudantes, ou suas famílias, também paguem pelos benefícios que recebem, na proporção de suas possibilidades e expectativas futuras de renda. Para garantir a

equidade, sistemas de bolsas de estudo e empréstimos de longo prazo são instituídos para que ninguém fique impossibilitado de estudar por falta de recursos.

Nesta parte, o projeto reitera o princípio da gratuidade do ensino superior público, e ainda aumenta a vinculação dos recursos constitucionais da Uniao para o ensino público, que passa a ser de 75% por um período de 10 anos. A preocupação de fazer com que os beneficiados pelo ensino superior compartam seus custos não existe.

O QUE O PROJETO PROPÕE:

Compromisso com o entorno

O projeto procura avançar em relação ao compromisso das universidades com seu entorno econômico e social, em relação às políticas de inclusão, e em relação à regulação do relacionamento do setor público com o setor privado. São objetivos importantes, mas não é claro que as medidas propostas vão atingir estes objetivos. As novas exigências de envolvimento regional são sobretudo formais e burocráticas, quando, para serem efetivas, deveriam estar associadas a incentivos adequados, dentro de um quadro de diversificação de vocações – algumas instituições poderiam optar por desenvolver uma ação regional mais decisiva, outras se preocuparem com questoes mais gerais, ou de interesse nacional.

Inclusão social

Na parte de inclusão social, há um avanço na medida em que o governo desistiu da introdução compulsória de cotas raciais (que, no entanto, tramita como projeto de lei em separado no Congresso), e também na exigência de que sejam dedicados recursos ao apoio financeiro a estudantes mais pobres. A pressão pelo aumento indiferenciado de cursos noturnos, somada à obrigação de "inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior" (art 36) corre o risco de ameaçar seriamente o nível dos cursos e as altas taxas de abandono e repetência. O artigo 45 procura contornar estes problemas, ao permitir que as universidades tomem em conta as "condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação", e tambem ao destinar recursos para a assistência aos estudantes mais necessitados.

Na verdade, uma política adequada de inclusão social deveria estar associada a uma política efetiva de diferenciação institucional e acadêmica, criando um leque de cursos diferenciados para estudantes com perfis educacionais também diferenciados; e também deveria levar a uma reformulação do atual sistema de admissão nas universidades, o vestibular, que é baseado em provas formais que permitem a seleção mais qualitativa dos estudantes por parte das instituições.

Papel e regulamentação do setor privado

Na área do setor privado, aparentemente, só há retrocesso: o governo trata o setor privado como vilão, necessitando de vigilância permanente, e não como parceiro, como instituições que, bem ou mal, estão proporcionando educação superior a 70% dos estudantes do país. Isto não significa que o setor privado, como o público, não necessite de avaliacao e regras de funcionamento, e um sistema adequado de incentivos e sanções, desenvolvidos e implados com a participação e presença de seus representantes mais significativos. O sistema de avaliação que está sendo implantado é fortemente centralizado no Ministério da Educação, força as instituições privadas a níveis similares de investimentos das instituições públicas, e está sujeito a todas as deformações e corrupções que são típicas das grandes burocracias.

O estatuto jurídico das instituições de ensino superior

O projeto de lei, se por um lado define as universidades federais como entidades dotadas de personalidade jurídica própria (artigo 39), não dá o mesmo status às instituições privadas, ao dizer que todos seus atos jurídicos deverão ser executados por intermédio suas mantenadoras (artigo 7). Por outro lado, o artigo 25 torna obrigatória a existência de colegiados nas universidades e centros universitários privados, com a função pouco clara de "definir sua organização", e com a participação máxima de 20% de representantes da mantenedora nos colegiados. Combinadas, estas cláusulas podem significar que os poder dos colegiados, que aparentemente tiraria o controle das mantenedoras sobre suas instituições, se limita à aprovação dos estatutos e regimentos, já que todos os demais atos de validade jurídica continuam sendo atribuição das mantenedoras. Seria melhor alternativa dar personalidade jurídica própria para as universidades e centros universitários privados, definindo com clareza o relacionamento entre instituições mantenedoras e instituições mantidas, que deveria incluir, além das regras de transparência, a responsabilidade e a autoridade da instituição mantenedora sobre a mantida, na proporção de sua contribuição.

Financiamento

Na exposição de motivos, está dito que o projeto de lei não cria novas despesas, já que traz apenas uma prioridade no gasto público, dentro da vinculação constitucionalmente assegurada para manutenção e desenvolvimento do ensino." Isto não é verdade, porque o artigo 43, par 1, ítem 4, exclui dos recursos constitucionais para a educação superior os gastos com inativos e pensionistas, que montam a cerca de 3 bilhões de reais ao ano, e que passariam a ser financiados com recursos gerais da União. O projeto propõe ainda que 75% do volume de recursos federais constitucionalmente dedicados à educação (18% da receita líquida, que aumentarão substancialmente com a transferência dos gastos de aposentadoria e pensão para a União)) fiquem vinculados ao ensino superior,

quando a proporção atual é de cerca de 70%. Esta vinculação impede que os gastos federais com a educação fundamental aumente, a não ser por aportes superiores à vinculação constitucional. Esta medida é justificada pela necessidade de garantir a autonomia institucional das universidades, que seria letra morta se não estivesse acompanhada de financiamento adequado. Mas é claro que o simples aumento de gastos não garante a autonomia, que depende, para ser exercida, de um poder efetivo das instituições em administrar seus próprios recursos.

Autonomia

O projeto dá ênfase à autonomia das universidades públicas, mas na realidade esta autonomia permanece cerceada em dois aspectos fundamentais. Primeiro, o governo abandonou a idéia de dotar as universidades de um orçamento global e plurianual. Segundo, o projeto não toca na principal limitação à autonomia gerencial as universidades, que é a autoridade de mexer no seu quadro de pessoal. O artigo 11 requer que as universidades implantem planos de carreira, mas o artigo 50 institui um plano de carreira nacional para todas as universidades federais, sem tocar na questão do regime jurídico das contratações, que continuará se dando, presumivelmente, pelo regime jurídico do funcionalismo público. Com isto, as universidades não terão, como não têm hoje, liberdade para estabelecer políticas de pessoal próprias, nem de alterar a situação de professores de desempenho inadequado, ou desnecessários para seus objetivos principais.

Vinculação de recursos à avaliação

O projeto também afirma, como novidade importante, que, a partir de agora, para as instituições federais, "os recursos serão distribuídos conforme indicadores de desempenho e qualidade". Não é verdade. O artigo 43 estabelece que esta avaliação só será exercida "no que exceder às despesas obrigatórias" das instituições. O projeto não define o que sejam estas despesas, mas pode-se inferir que sejam os gastos de pessoal e de custeio, hoje distribuidos segundo critérios históricos, para pessoal, e uma fórmula fixa para o custeio. Isto significa que tudo ficará praticamente como está, sem que as instituições tenham liberdade para administrar o grosso de seus recursos, que continuarão a ser distribuidos, agora mais generosamente, conforme os custos históricos de cada uma, sem nenhum critério efetivo de avaliação de necessidades e adequação de recursos ao desempenho e aos objetivos específicos de cada instituição.

Franquias

O projeto de lei proibe a criação de franquias no ensino superior (art 7, par 1), sem maior justificação e sem especificar do que se trata. Esta cláusula, combinada com uma série de restrições territoriais ao funcionamento das universidades, é uma tentativa de limitar a expansão do ensino superior privado, independemente da avaliação de

qualidade, que deveria ser o único critério para a autorização ou não de criação de novos cursos. Uma de suas consequências é impedir que universidades internacionais de alta qualidade estabeleçam campus avançados no Brasil, como já vem ocorrendo em outras partes do mundo. Ela também impede que instituições brasileiras bem sucedidas em uma localidade transfiram modelos de gestão e práticas pedagógicas para outras instituições no território nacional.

Ouvidoria

A idéia de que as universidades tenham uma ouvidoria "eleita diretamente pelos segmentos da comunidade institucional" pode dar certo ou não, dependendo de sua implementação. Em princípio, com a existência de colegiados e do principio geral de transparência, esta auditoria não parece ser necessária, e sua criação poderia ficar a critério de cada instituição. Existe o risco de que a eleição dos auditores se transforme em um processo político indesejável, criando um poder adicional dentro da instituição que limite ainda mais a autonomia e capacidade de gestão de seus dirigentes.

Formação dos colégiados superiores e eleição de reitores.

Nesta parte, ao manter o princípio do predomínio de docentes e o de listas tríplices na indicação dos reitores, o projeto recua, sabiamente, da idéia inicial, que era a da eleição direta dos reitores, sem especificação do peso relativo dos diferentes segmentos da universidade. No entanto, o projeto ainda torna difícil, se nao impossível, que o reitor possa ser recrutado de outra instituição, ou possa não ser um professor de carreira. Isto retira das universidades um elemento importante em todos os processos de inovação institucional, que é a capacidade de buscar novas lideranças que possam trazer novas perspectivas e novas orientações.

Conselho social de desenvolvimento

Tal como está, no artigo 26, este Conselho tem toda a probabilidade de ser, simplesmente, uma formalidade a mais, ou um gesto político, sem qualquer impacto significativo sobre a vida das universidades.

A "escada" para o status universitário.

O artigo 30 diz, inexplicavelmente, que fica proibida a criação de novas universidades, que só poderão ser estabelecidas depois de funcionar pelo menos cinco anos como faculdade ou centro universitário. Por outro lado, o artigo 39 diz que as universidades federais podem ser criadas por lei, e o mesmo se aplica, presumivelmente, às universidades estaduais e municipais. Se trata, aparentemente, de mais uma restrição ao setor privado.

O Decreto 5773

No bojo da Reforma, aparece o Decreto 5773, de 9 de maio de 2006, cuidando das regras de funcionamento da burocracia que cuida do ensino superior. No fundo, não passa de uma descrição do que já acontece, faz algum tempo. Quase nada de novo a se registrar, além dos detalhes burocráticos. Isso é uma péssima notícia, pois é mais uma oportunidade perdida de criar um MEC menos mandão, menos intrometido e que ajude mais do que atrapalhe. Notemos alguns pontos mais salientes:

- Perpetua-se uma frondosa máquina administrativa, com procedimentos cada vez mais complicados e onerosos para o sistema privado. Mas como revelam as análises do Provão, a única coisa que realmente adianta é a avaliação externa, área em que houve um retrocesso espantoso, pela perda de qualidade e confusões metodológicas do novo sistema.

- Em contraste com a *via crucis* do privado, o sistema público não tem que se submeter e nenhum dos ritos burocráticos. Para virar universidade, o privado tem que nascer faculdade, virar Centro Universitário e depois, lutar com os burocratas do MEC e do CNE para virar universidade. Mas o governo cria universidades com uma canetada, haja ou não condições objetivas para o seu funcionamento adequado. Lembremo-nos, o Provão mostrou uma proporção alarmante de cursos públicos obtendo nota E. Como mencionado acima, o SINAES mostra o mesmo resultado. Já que no privado está em jogo o investimento de quem decide operar e no público os recursos do contribuinte, não deveria ser o oposto? No privado não deveria ser simples e no público complicado, tendo este segundo que justificar o bom emprego dos recursos da Nação?

- O decreto cria espaço para conselhos e ordens mandarem em assuntos onde a atribuição legítima seria do MEC. A OAB e Conselho Nacional da Saúde e mais psicólogos e dentistas recebem explicitamente o direito de veto das propostas de criar novos cursos. É dar, por via legal, a quem tem interesse claro em reduzir o crescimento da oferta, o poder de fazer exatamente isto.

- Por outro lado, o sistema de avaliação permanece sob a responsabilidade da burocracia ministerial, ou por conselhos formados predominantemente por representantes do governo. Isto vai no sentido contrario à tendência internacional, de criar órgãos independentes, formados por pessoas representativas do mundo acadêmico, profissional e empresarial, para desenvolver e dar credibilidade aos sistemas de avaliação externa. O decreto não toma em conta o fato de que o Ministério da Educação sempre teve dificuldade

em gerenciar com competência os mecanismos de avaliação que implantou e este problema se tornará muito mais agudo com os novos prazos que estão sendo estabelecidos. Uma possível consequência desta política será a expansão da burocracia ministerial, aumentando seus custos em detrimento das atividades educacionais enquanto tal, sem que isto signifique necessariamente melhor qualidade e credibilidade das avaliações.

- As Faculdades privadas ”bem avaliadas” – o que quer que seja isso – podem aumentar o número de alunos em até 50%, sem pedir licença ao MEC. Como se pode justificar tal número? Pela lógica sugerida, a qualidade demonstrada sugere a confiança de que a faculdade, ao expandir sua matrícula em 50%, vai aumentar proporcionalmente o número de professores, livros e computadores. Mas se ela merece confiança, por que não pode aumentar de 100% ou 200%? O juízo e o sentimento de responsabilidade só vão até 50%? O correto é que em faculdades com pouca experiência, devesse haver um teto inicial. Mas daí para frente, a regra do jogo seria clara. Para expandir a matrícula, seria preciso expandir proporcionalmente tudo que faz sentido. Não seria preciso perguntar ao MEC se pode, era só cumprir a regra e expandir tudo proporcionalmente. Na prática, o MEC aprova ou não as expansões sem jamais ver o que está acontecendo na faculdade. Ou seja, ao ganhar autorização para expandir, o curso se exime de responsabilidade e o MEC autoriza sem saber.

- O decreto estabelece ainda restrições territoriais para o exercício da autonomia das universidades. O artigo 24 restringe a abrangência geográfica das universidades aos municípios de suas sedes, exige autorização prévia para a abertura de cursos em outros municípios no mesmo Estado e proíbe, implicitamente, a abertura de cursos e sedes em outros Estados da Federação. É uma restrição incompreensível em uma época em que os principais municípios do país estão amalgamados em regiões metropolitanas integradas, e em que as próprias fronteiras entre estados já perderam muito do sentido social, cultural e econômico que tinham antes. O único mérito dessa restrição é igualar – por baixo – a universidade com os centros universitários e faculdades. Reduz a discriminação contra as faculdades, mas às custas de restringir a liberdade das universidades.

- Uma das grandes reivindicações do setor privado é que os órgãos do MEC tenham prazos para responder aos processos e pedidos. O decreto estabelece prazos para os conselhos profissionais mas não para ele próprio. Perpetua-se a irresponsabilidade. O INEP, a SESu e o CNE continuarão respondendo quando quiserem, como sempre fizeram.

- Criam-se catálogos de denominações de cursos de tecnologia. Tal como descrito na redação oferecida, parece um exercício inócuo. Mas bem conhecemos a cultura burocrática. Para que tal catálogo vire uma camisa de força, não tardará muito.
- Os cursos submetidos ao decreto devem indicar se vão oferecer acessibilidade para portadores de necessidades especiais, sendo também mencionada a Língua Brasileira de Sinais. O decreto apenas indica que as ofertas de tais facilidades deverão ser registradas nos planos de desenvolvimento institucional. Na prática, já estão sendo exigidas imperiosamente pelos visitadores do MEC. Por que será que as universidades federais não oferecem tais facilidades, apesar de terem custos aluno/ano, em média, três vezes maiores?
- Uma pequena vitória. Depois de décadas em que o MEC só fala em diploma e não experiência profissional, o decreto menciona que no perfil dos professores deve ser mencionada a "experiência não acadêmica".

O DEBATE SOBRE O ENSINO SUPERIOR

O Brasil precisa, urgentemente, colocar o debate público sobre o ensino superior em um nível adequado e em consonância com o que está ocorrendo no resto do mundo. É necessário olhar para a frente e para fora, e não, como até agora, para trás e para dentro. Os problemas de equidade e acesso são importantes, mas não à custa da pertinência e da qualidade, e sem criar falsas expectativas para pessoas que conseguem aceder às universidades, mas não conseguem terminar os cursos, ou se profissionalizar. Os investimentos públicos para a educação devem crescer, mas com prioridades bem definidas, e com a garantia de que não serão usados, predominantemente, para fortalecer o que a educação do país tem de ruim. Os formatos institucionais arcaicos devem ser revistos e alterados. Os investimentos e as iniciativas privadas na área da educação devem ser estimulados, e não reprimidos. Deveria haver muito mais espaço para a experimentação de novos formatos e novos conteúdos. A formação adequada para o mercado de trabalho não pode ser vista como um problema, em oposição ao que seriam as funções mais nobres da educação, mas como parte importante do processo educacional.

O debate iniciado pelo Ministério da Educação, que culminou no parto da montanha que é este projeto de lei e o correspondente decreto, infelizmente, não cumpriu esta função. Esperemos que surja uma outra oportunidade.